



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Model pomocy społecznej we Francji - wybrane zagadnienia

Author: Lidia Zacharko, Adrian Zacharko

Citation style: Zacharko Lidia, Zacharko Adrian. (2015). Model pomocy społecznej we Francji - wybrane zagadnienia. W: A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz (red.), "Rodzina w prawie administracyjnym" (S. 383-390). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

LIDIA ZACHARKO, ADRIAN ZACHARKO

Model pomocy społecznej we Francji — wybrane zagadnienia

1 | Słowo wstępne

Rodzina jest szczególną kategorią społeczną. We Francji jej status prawny jest wyznaczany przez zarówno prawo prywatne (prawo cywilne), jak i prawo publiczne (prawo administracyjne, czy konstytucyjne). Polityka prorodzinna jest ważną częścią polityki społecznej, a ta stanowi istotny element polityki administracyjnej państwa. Reforma administracji terytorialnej z 1982 roku przyniosła wiele istotnych zmian w realizacji polityki prorodzinnej¹.

Do podstawowych źródeł prawa regulujących zadania administracji publicznej w zakresie pomocy społecznej należy zaliczyć:

- 1) Konstytucję Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r. (dalej zwaną: Konstytucją);
- 2) Kodeks Zabezpieczenia Społecznego (*Code de la Sécurité Sociale*²) — dekret nr 56—1279 z dnia 10 grudnia 1956 r.;

¹ Szerzej na ten temat: J.M. BECET: *La commune dans le système administrative français*. CFPC 1983; J. BOURDON, J.-M. PONTIER, J.C. RICCI: *Droit des collectivités territoriales*. PUF-Thémis 1987; Y. LUCHAIRE: *Droit de la décentralisation*, PUF (Thémis) 1989; Y. LUCHAIRE: *La commune. Les collectivités territoriales*. „Cahiers Française — La Documentation Française” 1989, nr 239, s. 12—19; J.F. AUBY: *Le département. Les collectivités territoriales*. „Cahiers Française — La Documentation Française” 1989, nr 239, s. 20—24; P. SADLAN: *La région. Les collectivités territoriales*. „Cahiers Française — La Documentation Française” 1989, nr 239, s. 25—31; *Demokracja lokalna we Francji. Collectivités locales et Formation Solidarités Internationales*. Red. P. MAUROM. Paris 1990; J.C. NÉMERY: *Réforme de la décentralisation et transferts de compétences*. „Annuaire des Collectivités Locales” 2004, nr 1, s. 67—84; J. RIVERO, J. WALINE: *Droit administratif*. Dalloz 2006, s. 86 i nast.

² *Code de la Sécurité Sociale 2015. La présente édition a été réalisée par Philippe Coursier (Université Montpellier)*, Paris 2014.

- 3) Kodeks Pomocy Społecznej i Rodzinnej — dekret nr 56—149 z dnia 24 stycznia 1956 r. ustanawiający Kodeks Rodzinny i Pomocy Społecznej, zmieniony rozporządzeniem nr 2000—1249 z dnia 21 grudnia 2000 r. (dalej zwany: Kodeksem Pomocy Społecznej i Rodzinnej);
- 4) ustawę nr 82—213 z dnia 2 marca 1982 r. o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów (J.O. z dnia 3 marca 1982 r.);
- 5) ustawę nr 83—8 z dnia 7 stycznia 1983 r. o podziale kompetencji między gminy, departamenty i regiony (J.O. z dnia 9 stycznia 1983 r.);
- 6) ustawę nr 88—13 z dnia 5 stycznia 1988 r. o modyfikacji zasad decentralizacji państwa (J.O. z dnia 6 stycznia 1988 r.);
- 7) ustawę nr 92—185 z dnia 6 lutego 1992 r. o terytorialnej administracji Republiki (J.O. z dnia 8 lutego 1992 r.);
- 8) ustawę nr 96—142 z dnia 21 lutego 1996 r. Kodeks Generalny Wspólnot Terytorialnych (CGCT);
- 9) ustawę nr 99—586 z dnia 12 lipca 1999 r. o wzmocnieniu i uproszczeniu współpracy międzykomunalnej (J.O. z dnia 13 lipca 1999 r.);
- 10) ustawę konstytucyjną nr 2003—276 z dnia 28 marca 2003 r. o zdecentralizowanej organizacji Republiki (J.O. z dnia 29 marca 2003 r.);
- 11) ustawę nr 2004—809 z dnia 13 sierpnia 2004 r. o wolnościach i obowiązkach lokalnych (J.O. z dnia 17 sierpnia 2004 r.);
- 12) ustawę nr 2007—293 z dnia 5 marca 2007 r. reformującą ochronę dziecka (J.O. z dnia 6 marca 2007 r.);
- 13) ustawę nr 2010—1563 z dnia 16 grudnia 2010 r. o reformie samorządu terytorialnego. (J.O. z dnia 17 grudnia 2010 r.)³.

2

Pomoc społeczna we Francji

W preambule Konstytucji Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 roku czytamy, że Lud Francuski proklamuje uroczyste przywiązanie do praw człowieka i do zasad suwerenności narodowej tak, jak zostały one określone w Deklaracji z roku 1789, potwierdzonej i uzupełnionej przez wstęp do Konstytucji z roku 1946. Z kolei art. 1 Konstytucji stanowi, iż Francja jest Republiką niepodzielną, świecką, demokratyczną i socjalną. Zapewnia ona równość

³ Szerzej nt. zmian wprowadzonych ustawą nr 2010—1563 z dnia 16 grudnia 2010 r., zob. L. ZACHARKO: *Nowe formy współdziałania międzygminnego w modelu francuskim (la loi n° 2010—1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales)*. W: *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*. Red. B. DOLNICKI. Warszawa 2012, s. 264—282; J. JEŻEWSKI: *Wybrane aspekty reformy samorządu terytorialnego we Francji*. W: *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu*. Red. Z. CZARNIK. Przemyśl—Rzeszów 2011, s. 373—379.

wobec prawa wszystkim obywatelom bez względu na pochodzenie, rasę lub religię. Respektuje wszystkie przekonania. Jej organizacja jest zdecentralizowana⁴.

W modelu francuskim polityka społeczna (prorodzinna) jest realizowana na czterech szczeblach: krajowym, regionalnym, departamentalnym i gminnym.

Na szczeblu krajowym za realizację polityki społecznej odpowiada Ministerstwo do Spraw Socjalnych, Zdrowia oraz Praw Kobiet, które w swoim zakresie działania obejmuje problemy bezpieczeństwa socjalnego, pomocy osobom starszym, niepełnosprawnym oraz dbałość o prawa kobiet i macierzyństwa⁵.

Na szczególną uwagę zasługuje Wysoka Rada ds. Rodziny, funkcjonująca od 1945 roku, której członków powoływał Prezydent Republiki. Aktualnie Wysoka Rada ds. Rodziny działa na podstawie dekretu nr 2008—112 z dnia 30 października 2008 r. Zgodnie art. D 141.1. Radzie przewodniczy Premier Republiki Francuskiej. Wysoka Rada ds. Rodziny liczy 52. osoby w tym 40. członków reprezentujących bezpieczeństwo socjalne i zatrudnienie, np. konfederacje (CGT, CFDT, CGT-FO), siedmiu reprezentantów państwa, przedstawicieli stowarzyszeń rodzinnych, stowarzyszeń katolickich, protestanckich, stowarzyszeń rodzin laickich, dwóch deputowanych, dwóch senatorów, przedstawiciel merów gmin francuskich, rad generalnych i regionalnych. Do zadań Rady należy wyrażanie opinii i stanowisk w zakresie polityki prorodzinnej w tym m.in. pomocy rodzinom mającym dzieci do trzech lat, pomocy rodzinom w sytuacjach kryzysowych, prawie rodziny do mieszkania, kosztów utrzymania rodzin⁶.

W następstwie reformy przeprowadzonej w 1982 roku znaczna część zadań w zakresie realizacji polityki społecznej została przesunięta na niższe stopnie administracji, tj. departament i gminę. W wyniku reformy strukturę samorządu terytorialnego we Francji tworzą trzy stopnie — gminy, departamenty i regiony samorządowe (*collectivités locales* lub *collectivités territoriales*), przy czym do 2003 roku regiony jako jednostki samorządu terytorialnego, nie posiadały umocowania konstytucyjnego (art. 72 Konstytucji znowelizowany ustawą konstytucyjną z dnia 28 marca 2003 r.⁷). Francuską receptą na centralizację stała się departamentalizacja.

Kluczowym aktem prawnym regulującym zadania administracji publicznej w zakresie pomocy społecznej jest Kodeks Pomocy Społecznej i Rodzinnej.

Kodeks Pomocy Społecznej i Rodzinnej zawiera ponad 3000 artykułów ujętych w pięciu księgach podzielonych na tytuły, w których uregulowano zasady ogólne, formy pomocy społecznej w tym w szczególności pomoc rodzinie, dziecku, osobom niepełnosprawnym, czy osobom wykluczonym, formy i zasady udzielania świadczeń rodzinnych oraz formy pracy socjalnej.

⁴ http://libr.sejm.gov.pl/tek01/text_konst/francja.html [data dostępu: 20 kwietnia 2015 r.].

⁵ <http://www.social-sante.gouv.fr/> [data dostępu: 20 kwietnia 2015 r.].

⁶ <http://www.hef-famille.fr/> [data dostępu: 20 kwietnia 2015 r.].

⁷ J. BURDON, J.-M. PONTIER, J.-C. RICCI: *Les règles constitutionnelles relatives à l'organisation. Les collectivités territoriales*. „Cahiers Française — La Documentation Française” 1989, nr 239, s. 8—9.

Zgodnie z art. L.111-1 i L.111-2 Kodeksu Pomocy Społecznej i Rodzinnej pomoc społeczna przysługuje obywatelom francuskim, jak i cudzoziemcom (przy czym pomoc społeczna przysługuje cudzoziemcom mającym uregulowany status prawny pobytu we Francji — art. 115-6 Kodeksu)⁸.

Do zasad ogólnych udzielania świadczeń z pomocy społecznej należy zaliczyć zasadę terytorialności, niedyskryminacji, poszanowania porządku publicznego oraz typizacji świadczeń.

Ustawy kompetencyjne z dnia 7 stycznia 1983 r. oraz z dnia 22 lipca 1983 r. dokonały podziału kompetencji pomiędzy trzy stopnie zdecentralizowanych wspólnot terytorialnych.

Na poziomie regionu są podejmowane działania o charakterze koordynacyjnym i współpracy z organami departamentu i gmin w regionie. Wiele regionów opracowało regionalne karty kwalifikowania osób do usług z zakresu pomocy społecznej.

Do zadań departamentu należy m.in. organizacja departamentalnej pomocy społecznej. Departament dokonuje transferu środków z budżetu państwa na realizację zadań pomocowych, ale też finansuje ww. zadania z własnych dochodów.

Zgodnie z zasadą domniemania kompetencji ogólnej, departament może prowadzić wszystkie inne sprawy w departamencie niezastrzeżone dla pozostałych wspólnot terytorialnych i państwa. Departament realizuje zadania ponadgminne o charakterze specjalistycznym w zakresie m.in. wsparcia osób starszych i niepełnosprawnych, pomocy społecznej dla dzieci, czy ochrony macierzyństwa. Rady departamentalne podejmują uchwały dotyczące realizacji lokalnej polityki społecznej w tym zakresie⁹ (art. L 121-1, art. L 121-4, art. L 146-9 w zw. z art. 221-2 Kodeksu Pomocy Społecznej i Rodzinnej). Są to tzw. kompleksowe programy pomocy dziecku i rodzinie.

Pomocą socjalną objętą są przede wszystkim rodziny posiadające dzieci. Do instrumentów polityki społecznej (rodzinnej) należy zaliczyć świadczenia pieniężne, świadczenia niepieniężne, mające na celu świadczenie usług edukacyjnych, psychologiczne wsparcie nieletnich i ich rodzin, reagowanie na przemoc wobec nieletnich, czy pomoc rodzinom w przezwyciężaniu trudności (praca asystenta życia społecznego, czy technika interwencji socjalnej i rodzinnej)¹⁰. Powyższe usługi są świadczone przez instytucje departamentalne, jak i gminne ośrodki pomocy społecznej (art. L. 511-1 w związku art. D 451-81, art. D 451-88 Kodeksu Pomocy Społecznej i Rodzinnej).

⁸ Zob. szerzej Ł. KARAŚ: *Ochrona praw cudzoziemców w francuskim prawie administracyjnym*. Praca doktorska (maszynopis) napisana pod kierunkiem Lidii ZACHARKO, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015, s. 143–144.

⁹ J. RIVERO, J. WALINE: *Droit administratif*. Dalloz 2006, s. 124–127.

¹⁰ Zob. Ł. KARAŚ: *Ochrona praw cudzoziemców...*, s. 142 i cyt. tam lit., A. TOPPINO: *Les droits des étranger en France*. Issy-les-Moulineaux 2001, s. 151.

Stosownie do treści art. R 121-1 do 12 Kodeksu Pomocy Społecznej i Rodzinnej do zadań obowiązkowych gmin należy m.in. prowadzenie rejestrów osób korzystających z pomocy społecznej i ochrony ich danych, prowadzenie analiz w zakresie potrzeb społecznych, czy obowiązek przyjęcia i przekazania wniosku strony w terminie ośmiu dni do właściwego organu. Szczególne obowiązki informacyjne zostały nałożone na organy gminy w odniesieniu do osób nieposiadających stałego zameldowania.

Gminy w tym celu tworzą centra informacji, np. w Bordeaux jest Centrum Działań Społecznych, które jest instytucją publiczną zarządzaną przez 17. członków pod przewodnictwem Burmistrza, w jej skład wchodzi osoby wybrane przez radę, jak i delegowane przez stowarzyszenia. Centrum jest ukierunkowane na pomoc osobom wykluczonym, osobom starszym lub osobom niepełnosprawnym. Centrum współpracuje z Gminnymi Ośrodkami Pomocy Społecznej i innymi instytucjami, które zajmują się rozwiązywaniem problemów społecznych.

Kodeks Pomocy Społecznej i Rodzinnej regulując publiczny system pomocy społecznej, wprowadza pewne standardy świadczenia usług, które wyrażają się poprzez gminne lub departamentalne regulaminy pomocy społecznej, w tym wzory kart osób korzystających z pomocy społecznej, czy wzory umów które podpisują osoby korzystające z usług, na przykład w przypadku świadczenia usług przez technika interwencji socjalnej i rodzinnej.

Podstawowym świadczeniem z pomocy społecznej jest zapomoga socjalna tzw. RSA (*Revenu de solidarité active*), która zastąpiła zasiłek socjalny o charakterze niekontrybucyjnym RMI (minimalny dochód gwarantowany)¹¹. Został on wprowadzony z dniem 1 czerwca 2009 r. RSA rozszerzył zakres podmiotowy uprawnionych do świadczeń. RSA przysługuje osobom niepracującym i niemającym żadnych dochodów, osobom samotnie wychowującym przynajmniej jedno dziecko oraz osobom pracującym, ale mającym niskie dochody. Wysokość świadczenia jest określona ryczałtowo. Przy ustaleniu sytuacji dochodowej brane są pod uwagę dochody z ostatnich 3. miesięcy przed złożeniem wniosku.

W okresie pobierania zasiłku jest zawierana umowa o reintegracji społecznej (*contract d'insertion dans la vie sociale*), tj. z departamentalnym centrum pomocy społecznej lub realizującym te zadania na podstawie kontraktu z departamentem, gminnym ośrodkiem pomocy społecznej. Umowa jest zawierana na rok, dotyczy przede wszystkim młodych ludzi mających mniej niż 25 lat, ale wychowujących samotnie przynajmniej jedno dziecko albo oczekujących narodzin, czy osób bezrobotnych, których celem jest uzyskanie wykształcenia i znalezienie pracy. W trakcie pobierania zasiłku, jak i zawierania umowy osoba jest w kon-

¹¹ J. RIVERO, J. WALINE: *Droit administratif...*, s. 125. RMI został wprowadzony na podstawie ustawy z dnia 1 grudnia 1988 r. Zasiłek RMI gwarantował minimalny dochód dla obywateli powyżej 25. roku życia. Beneficjent był zobowiązany do podpisania kontraktu socjalnego (*contract d'insertion*).

także z pracownikiem socjalnym, który oferuje jej stałą pomoc i poradnictwo specjalistyczne.

Na uwagę zasługują również regulacje prawne dotyczące zadań asystenta życia społecznego, którego zadaniem jest wszelka pomoc socjalna, w szczególności rodzinom, które mają trudności z wykonywaniem swoich obowiązków rodzicielskich, a także pomoc osobom starszym, czy niepełnosprawnym. Osobom tym są również oferowane usługi pielęgnacyjne, specjalistyczne, czy pomoc w dziennych ośrodkach wsparcia (*accueil du jour*).

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na świadczenia, których celem jest dofinansowanie do wynajmu mieszkania lub spłaty pożyczki mieszkaniowej (*aide de logement*), tj. odpowiednik polskiego dodatku mieszkaniowego.

Zasilek z tytułu wynajmu mieszkania przysługuje osobom mającym tytuł prawny do lokalu, którzy wynajmują mieszkanie lub spłacają kredyt mieszkaniowy. Świadczenie jest skierowane do osób o niskich dochodach. Wysokość świadczenia jest uzależniona również od sytuacji rodzinnej, ceny wynajmu, czy usytuowania lokalu.

Zasilek z tytułu wynajmu mieszkania o charakterze socjalnym może występować w postaci dofinansowania do czynszu, dofinansowania do opłat za mieszkanie, np. młodym małżeństwom, osobom niepełnosprawnym, czy osobom starszym oraz opłat za mieszkanie socjalne.

Należy zaznaczyć, że do gmin w ramach zadań własnych należy utrzymanie i budowa lokali socjalnych. Dodatki mieszkaniowe są wypłacane w ramach ubezpieczeń społecznych (kasa świadczeń rodzinnych lub rolnicze kasy ubezpieczeń). Instytucje pomocy społecznej oferują wszelką pomoc przy uzyskaniu ww. świadczeń. W ramach wymienionych świadczeń występują następujące: *Aide personnalisée au logement* (APL), *Allocation de logement à Caractère Social* lub *Allocation de Logement Familiale*¹².

Obok form wsparcia w formach pieniężnych departamentalne centra pomocy społecznej we współpracy z gminnymi ośrodkami pomocy społecznej, zabezpieczają pomoc w formach niepieniężnych, tj. dostarczanie posiłku, odzieży, zagwarantowanie schronienia osobom bezdomnym, czy zapewnienie schronienia kobietom i rodzinom w sytuacjach kryzysowych (ośrodki interwencyjne, schroniska).

We Francji realizacja pomocy społecznej odbywa się w formach instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych. Rady departamentalne czy rady gmin podejmują uchwały w zakresie realizacji polityki społecznej. Ważną rolę odgrywają ciała pomocnicze rad.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że zgodnie z art. L 141-1 Kodeksu Pomocy Społecznej i Rodzinnej w gminach liczących ponad 50 000 mieszkańców należy powołać radę do spraw praw i obowiązków rodzinnych i wsparcia

¹² Art. L 511-1 et art. L 542-1 *Code de la Sécurité Sociale*, art. L. 261-1-3 i nast. w zw. z art. L 511-1 Kodeksu Pomocy Społecznej i Rodzinnej.

rodzicielskiego, której przewodniczy mer. W jej skład mogą wejść przedstawiciele państwa, reprezentanci wspólnoty terytorialnej oraz osoby mające wiedzę z dziedziny: pomocy społecznej, edukacji, spraw sanitarnych, czy ochrony przed przestępczością młodocianych. Innymi ciałami opiniodawczymi i konsultacyjnymi są rady ds. dzieci i młodzieży czy rady ds. osób niepełnosprawnych, np. w Bordeaux, ciałami opiniodawczymi i konsultacyjnymi są: Rada ds. Dzieci i Rada ds. Młodzieży.

Rada ds. dzieci liczy 7 członków, funkcjonuje od 1999 roku. W ramach podpisanego porozumienia z Dyrektorem Usług Departamentu ds. Edukacji przyjęto współpracę w zakresie następujących grup tematycznych: ekonomia, turystyka, problemy urbanistyki oraz pomoc stypendialna dla młodzieży i dzieci.

Rada ds. młodzieży skupia młodzież od 18. do 25. roku życia, liczy 27 członków i prowadzi fora młodych w każdej dzielnicy. Rada ds. młodzieży reprezentuje licealistów i studentów. Zadaniem Rady jest dbałość o rozwój kulturalny, sportowy i oświatowy młodzieży.

Z kolei rada ds. osób niepełnosprawnych w maju 2011 roku podpisała z władzami Miasta Kartę Osób Niepełnosprawnych. Celem działania Rady jest wsparcie osób niepełnosprawnych, czy nieprzystosowanych społecznie, w tym pomoc prawna, finansowa, a także w zakresie zaspokojenia potrzeb lokalowych. Rada opiera się na pracy 8. ekspertów i współpracuje z ok. 40. organizacjami społecznymi¹³.

3

Konkluzje

Przeprowadzone reformy po 1982 roku, istotnie wzmocniły wachlarz form wsparcia osób potrzebujących. Jak słusznie podkreśla się w literaturze przedmiotu model polityki socjalnej we Francji jest modelem korporacyjnym (zwanym konserwatywnym), czy wspierającym, opartym na idei społecznego liberalizmu, którego celem jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego. Znaczącą część zadań w zakresie pomocy społecznej realizują organizacje pozarządowe¹⁴. W tym modelu dopuszcza się szerszą ingerencję państwa w sprawy socjalne.

Francuski model pomocy społecznej ma umożliwić obywatelom i cudzoziemcom zaspokojenie potrzeb uznanych za społecznie ważne. Do instrumentów polityki społecznej należy zaliczyć: instrumenty prawne, ekonomiczne, czy informacyjne mające na celu uaktywnienie osób korzystających z pomocy społecznej w tym realizację umów o reintegracji społecznej. Zatem jest to odejście od modelu centralistycznego o charakterze dystrybucyjnym.

¹³ <http://www.bordeaux.fr> w tłumaczeniu własnym.

¹⁴ K. GŁĄBICKA: *Polityka socjalna w Unii Europejskiej*. „Studia Europejskie” 1997, nr 4, s. 54.

We Francji funkcjonuje ok. 8000 stowarzyszeń zajmujących się realizacją polityki prorodzinnej, w tym krajowa reprezentacja stowarzyszeń rodzinnych (UNAF i UDAE), którego przedstawiciele mają prawo uczestniczyć w spotkaniach Wysokiej Rady ds. rodziny. Pole ich działania jest szerokie, tj. system zasiłków, sytuacja mieszkaniowa rodzin, bezrobocie, ubóstwo, wykluczenie społeczne¹⁵.

We Francji polityka społeczna to działalność państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych, których celem jest zapewnienie godnego życia rodzin i ich dzieci.

¹⁵ http://fr.wikipedia.org/wiki/allocations_familiales.

Lidia Zacharko, Adrian Zacharko

The model of social security in France — selected issues

S u m m a r y

In France, social security encompasses actions undertaken by the state, local government units, as well as by non-governmental organizations. The common goal of these entities is to ensure decent living of families, and in particular their children.